

УДК 94(47).072

РЕФОРМА ПРАВИТЕЛЬСТВУЮЩЕГО СЕНАТА 1805 Г.

Г. Г. МАНАЕВ*Институт российской истории РАН**e-mail:
manaev@gmail.com*

Рассматривается положение Правительствующего Сената в системе государственного управления Российской империи начала XIX века. Стремление государственной власти к упорядочению законодательства требовало реформы Сената как высшего учреждения империи. Структурное реформирование Сената было осуществлено указом 27 января 1805 года — в Москве был образован дополнительный департамент и общее собрание московских департаментов Сената. Был также впервые введен географический принцип распределения сенатских дел между московскими и петербургскими департаментами. Реформа способствовала разделению административных и судебных функций внутри Сената, а также повлекла за собой углубление деятельности по ревизиям местных учреждений в российских губерниях.

Ключевые слова: Правительствующий Сенат, Александр I, государственная гражданская служба, сенатские ревизии, московские департаменты Сената

В начале XIX века в России Правительствующий Сенат был старейшим государственным учреждением, авторитет которого подкреплялся памятью о великом основателе — Петре I. Однако, какой бы совершенной ни была организация Сената в момент его основания, уже в эпоху Екатерины II стала очевидной необходимость изменений в структуре и принципах работы этого учреждения.

Во второй половине XVIII века, по мере умножения отраслей управления, Сенату было всё труднее справляться с нарастающим количеством дел. Для успешного развития и дальнейшего функционирования Сенату следовало идти в ногу с процессом эволюции российской государственности. Созданный Петром I как высшее государственное учреждение, объединяющее все виды власти, в царствование Екатерины II и её сына Павла I Сенат испытывал всё большие трудности, пытаясь контролировать разные ветви государственного управления; попытки улучшить положение натывались на противодействие со стороны консервативных правящих кругов, оправдывавших свою косность в данном вопросе заботой о сохранении в неизменности наследия первого императора.

Подобное положение дел не шло на пользу Сенату; автор анонимной записки начала XIX века «Введение к образованию Сената» пишет, что «мало-помалу многие отрасли управления сами собой отторгнулись от Сената... Сенат остался при одних делах судебных»¹. Назревала необходимость сенатской реформы, которая прежде всего должна была решить вопросы как о разделении властей внутри самого Сената, так и о распределении полномочий между Сенатом и другими государственными учреждениями.

Общие очерки истории Сената на рубеже веков содержатся в работах Г.Г. Тельберга², И. Блинова³, В.Г. Щеглова⁴, С.М. Середонина⁵, статье Н.И. Лазаревского⁶; наиболее подробно положение Сената в начале XIX века описано в юбилейном издании

¹ Цит. по: Ерошкин Н.П. Крепостническое самодержавие и его политические институты (первая половина XIX века). М., 1981. С. 105.

² Тельберг Г.Г. Сенат и «право представления на высочайшие указы» // Журнал Министерства народного просвещения. 1910. Январь. С. 1-56; Он же. Правительствующий Сенат и самодержавная власть в начале XIX века (очерк из истории консервативных политических идей в России на рубеже XVIII и XIX веков). М., 1914.

³ Блинов И. Губернаторы: Историко-юридический очерк. СПб., 1905.

⁴ Щеглов В.Г. Государственный совет в царствование императора Александра I: Историко-юридическое исследование. Ярославль, 1895.

⁵ Середонин С.М. Исторический обзор деятельности Комитета Министров. СПб., 1902.

⁶ Лазаревский Н.И. Правительствующий Сенат как орган надзора // Право. 1901. №15. С. 765 – 776.



«История Правительствующего Сената за 200 лет»⁷, над которым работали ведущие историки и правоведы начала XX столетия. Темы организации и деятельности Сената в начале XIX века в своих трудах касались такие советские историки, как Н.П. Ерошкин⁸, М.М. Сафонов⁹, А.В. Предтеченский¹⁰. Сенат, как высшее государственное учреждение, фигурирует в большинстве трудов по истории русской государственности начала XIX века; тем не менее, специальные работы, посвящённые Сенату — как монографии, так и диссертационные исследования, — в отечественной историографии фактически отсутствуют.

Какими же путями государственные деятели начала XIX века предполагали вывести Сенат из институционального кризиса? Эта тема на данный момент достаточно полно рассматривается в вышеуказанных работах; однако практически неосвещённым остаётся вопрос о том, какие реальные, практические меры были приняты для улучшения сенатского делопроизводства и функционального изменения структуры учреждения. В данной статье, опирающейся на архивные материалы, выявленные в РГАДА, а также законодательные источники, предпринимается попытка разрешить эту проблему и, таким образом, восполнить историографическую лакуну.

Среди первостепенных задач, стоявших перед императором Александром I в начале его царствования, особое место занимал вопрос упорядочения российского законодательства. Для выполнения этой задачи необходимо было прежде всего преобразовать Правительствующий Сенат — учреждение, которое ещё Екатерина II в «Наказе Комиссии о сочинении проекта нового Уложения» назвала «хранилищем законов». Для Александра I, намеревавшегося править по заветам бабки, логично было опереться именно на Сенат в целях утверждения принципов законности в империи. Уже 5 июня 1801 года указом «О сочинении Сенату особого доклада о правах и обязанностях его...» Александр I предписал сенаторам установить причины упадка старейшего учреждения империи и найти способы восстановить Сенат, как «верховное место правосудия и исполнения законов», на «прежнюю степень, ему приличную»¹¹. Составление проекта доклада «О правах и обязанностях Сената» было поручено сенатору, графу П. В. Завадовскому.

Как писал член Негласного комитета гр. П.А. Строганов, Сенат — это единственное учреждение в империи, в рамках которого вследствие его древности и авторитета может быть создано что-нибудь хорошее»¹². Поэтому не случайно, что проект указа, первый вариант которого был представлен графом Завадовским на обсуждение 1-го департамента Сената уже 6 июля 1801 года, вызвал живейшее обсуждение в среде государственных деятелей. Продолжавшийся более года процесс подготовки указа «О правах и обязанностях Сената»¹³, окончательно утвержденного 8 сентября 1802 года (в один день с Манифестом об учреждении министерств) достаточно хорошо изучен историками¹⁴. Напомним, что, несмотря на противодействие некоторых членов Негласного комитета, стремившихся сделать Сенат исключительно судебным учреждением, он сохранил значение «верховного места» империи и «хранителя законов», наделённого, помимо судебных и надзорных, также административными функциями (статьи 1, 2, 4, 6, 7 указа).

⁷ История Правительствующего Сената за 200 лет: В 5 т. Т. 3. СПб., 1911.

⁸ Ерошкин Н.П. Указ. соч.

⁹ Сафонов М.М. Проблема реформ в правительственной политике России на рубеже XVIII и XIX вв. Л., 1988.

¹⁰ Предтеченский А.В. Очерки общественно-политической истории России в первой четверти XIX века. М. — Л., 1957.

¹¹ Полное собрание законов Российской империи. Собр. 1. (далее — ПСЗ-I). Т. XXVI. 5 июня 1801 года. №19 908.

¹² Цит. по: Предтеченский А.В. Указ. соч. С. 101.

¹³ ПСЗ-I. Т. XXVII. 8 сентября 1802 года. №20 405.

¹⁴ История Правительствующего Сената за 200 лет... Т. 3; Предтеченский А.В. Указ. соч.; Тельберг Г.Г. Сенат и «право представления на высочайшие указы»... и др.



Однако учреждение министерств и Комитета министров внесло существенные коррективы в реализацию указа «О правах и обязанностях Сената». Согласно указу, министры были подотчётны Сенату, как верховному учреждению, не имевшему над собой власти, кроме царской; все присутственные места были также подчинены Сенату. Однако последующая практика показала, что на деле Сенат, как учреждение коллегиальное, не мог иметь существенного влияния над отдельными личностями, напрямую сносившимися с императором по конкретным делам¹⁵. Что касается министерских отчётов Сенату, уже в первые годы после образования министерств их количество постепенно уменьшалось: за 1802 г. в Сенат поступило 8 министерских отчётов, в 1803 г. – 7, в 1804 г. – 4, а «с 1805 г. ввиду малой эффективности сенатского «свидетельствования» министры предпочитали передавать свои отчёты в Комитет министров»¹⁶.

Несмотря на существенное значение указа «О правах и обязанностях Сената», восстановившего поколебленный авторитет высшего учреждения империи и формально поставившего министерства в подчинённое по отношению к Сенату положение, полноценной реформой этот указ не позволяет считать тот факт, что структурная организация Правительствующего Сената изменена всё же не была.

В действительности единственной реформой Сената, произведённой в царствование Александра I, следует считать высочайше утверждённый доклад министра юстиции П.В. Лопухина «О разделении дел по департаментам Сената...»¹⁷. Даже те немногочисленные пока исследователи, которые рассматривали институциональный аспект истории Правительствующего Сената в начале XIX века, не удостоивают этот указ пристальным вниманием; между тем, он не только изменил статус и значение московских департаментов Сената, но и определил развитие всего учреждения более чем на полвека вперед.

Впервые московские департаменты Сената были организованы ещё при Екатерине II – 15 декабря 1763 года был издан Манифест «О постановлении штатов разным присутственным местам...»¹⁸, согласно которому Сенат был разделен на 6 департаментов, 2 из которых – 5-й и 6-й – были учреждены в Москве, вместо бывшей Сенатской канцелярии. Дела по департаментам были распределены согласно институциональному (а не географическому) принципу. В компетенцию московских департаментов вошли: 5-го – «отправление всяких государственных текущих дел, каковы ныне исправляет Сенатская канцелярия», 6-го – «апелляционные дела и по Герольдии против 2-го департамента».

Сенат в составе 6 департаментов функционировал без структурных изменений на протяжении практически всей второй половины XVIII века. В результате к декабрю 1796 года в Сенате скопилось почти 11,5 тыс. нерешённых дел, в большинстве своём судебных¹⁹. По предложению генерал-прокурора кн. А. Б. Куракина для ускорения решения этих дел в Петербурге были созданы три временных департамента²⁰. Однако и это делу не помогло – наплыв дел был столь велик, что канцелярии департаментов Сената не могли управиться с ними в срок.

Подобное положение дел сохранялось и весной 1802 года, когда проект указа «О правах и обязанностях Сената», представленный П.В. Завадовским, обсуждался в собрании Государственного совета. Из всех мнений, представленных членами собрания по поводу проекта, самым обстоятельным было мнение генерал-прокурора А.А. Беклешова. Постатейно раскритиковав проект, названный им в итоге «для пользы государственной и выгоды народной не только недостаточным, но и собственной

¹⁵ См.: Лазаревский Н.И. Указ. соч.

¹⁶ Ерошкин Н.П. Указ. соч. С. 107.

¹⁷ ПСЗ-И. Т. XXVIII. 27 января 1805 г. №21 605.

¹⁸ ПСЗ-И. Т. XVI. 15 декабря 1763. №11 989.

¹⁹ Писарькова Л.Ф. Государственное управление России с конца XVII до конца XVIII века: Эволюция бюрократической системы. М., 2007. С. 484.

²⁰ ПСЗ-И. Т. XXIV. 13 декабря 1796 г. №17 639.



своей цели и намерению, в нём предположенному, не соответствующим», генерал-прокурор представил предложение о реорганизации Сената, с приложением примерного расписания штата сенатской канцелярии. Генерал-прокурор предлагал разделить первый департамент на два особых департамента, которым вверить исключительно административные функции; прочие же департаменты, число которых также увеличивалось на один, должны были исправлять все судебные дела Сената. При этом генерал-прокурор впервые предлагал ввести географический принцип разделения дел: заметив, что сенатские дела поступали сначала в петербургский Сенат, и только затем, «пропуская наперёд немало времени, препровождались в московский департамент», А.А. Беклешов предложил, «в предупреждение и накопления и напрасного времени упущения... назначить и отделить непосредственно губернии, из которых дела прямо туда (в Москву — М.Г.) поступать могут»²¹. К своему предложению генерал-прокурор прилагал и проект штата канцелярии петербургских и московских департаментов Сената.

Мнению генерал-прокурора внял и тогдашний член Государственного совета, будущий министр юстиции князь П.В. Лопухин, который считал «прежде всего нужным исправить производство дел в Сенате, принимая в соображение мысли, от генерал-прокурора на сие представленные, а потом можно будет издать указ, подтверждающий и права Сената»²². В итоге указ «О правах и обязанностях Сената», как мы уже знаем, был всё же принят без учёта организационных предложений А.А. Беклешова; однако П.В. Лопухин, став в 1803 году министром юстиции, воплотил предложения генерал-прокурора в жизнь, положив их в основу реформы Сената 1805 года.

В утвержденном 27 января 1805 года докладе П.В. Лопухина констатировалось, что, несмотря на наличие учреждённых Павлом I временных департаментов, дела во всех департаментах Сената умножаются в такой степени, что «вся известная деятельность гг. сенаторов и неутомимые труды чиновников, канцелярию Правительствующего Сената составляющих, теряются в бесполезности, потому, что нет средства достигнуть до той желаемой цели, чтобы дела, при теперешнем их положении, текли без препинания, свободно, успешно и скоро»²³. К докладу приложена ведомость «О решённых и нерешённых делах Правительствующего Сената в неперемённых департаментах со времени учреждения Временных департаментов по конец 1804 года», из которой видно, что наибольшее количество нерешённых дел было во 2-ом (апелляционном) департаменте в Петербурге (3270 дел) и 6-ом (также апелляционном) департаменте в Москве (1389 дел). Для того, чтобы разгрузить эти два департамента от дел, «в необъятном количестве поступающих», министр юстиции предложил организовать два дополнительных неперемённых департамента — 4-й апелляционный в Петербурге и 8-й апелляционный в Москве. На деле, как пишет В.А. Гаген в «Истории Правительствующего Сената», 5-й уголовный департамент в прежнем виде переместился в Москву, а дела бывшего 6-го апелляционного департамента были распределены между 7-м и новообразованным 8-м²⁴.

Временные департаменты упразднялись, неоконченные дела их распределялись между существующими департаментами. Упразднение временных департаментов частично решало и финансовую проблему реформы — чиновники этих департаментов с сохранением жалования переводились на соответствующие должности в новоорганизованных департаментах Сената (А.А. Беклешов также указывал в своем «предложении» на эту возможность экономии средств).

Кроме того, для каждого из департаментов Сената определялись губернии, апелляционные и уголовные дела из которых должны были поступать в эти департаменты. На долю московских департаментов Сената приходилась довольно существен-

²¹ Архив Государственного Совета. Т. 3: Царствование императора Александра I (1801 — 1810). Ч. 1. СПб., 1878. Ст. 19-31.

²² Там же. Ст. 19.

²³ ПСЗ-И. Т. XXVIII. 27 января 1805 г. №21 605.

²⁴ История Правительствующего Сената... Т. 3. С. 301.



ная в масштабе империи часть дел. В 6-ом уголовном департаменте рассматривались дела следующих губерний: Московской, Тверской, Смоленской, Астраханской, Кавказской, Владимирской, Воронежской, Калужской, Курской, Нижегородской, Слободско-Украинской, Орловской, Пензенской, Рязанской, Саратовской, Симбирской, Тамбовской, Тульской, Екатеринославской, Таврической, Херсонской, Костромской, Ярославской, Вологодской, Вятской, Казанской и Оренбургской (27 из 50 губерний).

В 7-й апелляционный департамент поступали дела из Московской, Астраханской, Кавказской, Владимирской, Воронежской, Калужской, Курской, Нижегородской и Слободско-Украинской губерний (9 из 50). В 8-ом департаменте рассматривались апелляционные гражданские дела Пензенской, Рязанской, Орловской, Саратовской, Симбирской, Тамбовской, Тульской, Екатеринославской, Таврической и Херсонской губерний (10 из 50).

Указом 27 января 1805 года также было впервые учреждено Общее Собрание московских департаментов. Значение этого решения весьма велико: если раньше московские департаменты не имели никакой степени самостоятельности (и в этом были скорее подобны бывшей Сенатской конторе), то теперь три департамента со своим собственным общим собранием составляли отдельное политическое тело, способное выносить собственное мнение и действовать в своих интересах, относясь по рассматриваемым делам к Государственному Совету, Комитету министров, императору и первому департаменту Сената уже не как структурная часть Правительствующего Сената, расположенного в Петербурге, а как «московский Сенат» (это выражение входит в обиход именно с 1805 года). Причины такого решения представляются ясными: это, во-первых, разгрузка Общего Собрания петербургских департаментов Сената — теперь значительное количество дел (как, опять же, и предполагал Беклешов) могло решаться прямо в Москве; во-вторых, таким образом в древнюю столицу возвращалась довольно существенная доля государственной власти, действовавшей посредством московского Сената на территории подотчётных ему губерний.

Реформа 1805 года определила и новый штат канцелярии Правительствующего Сената. Как изменялось с течением времени кадровое наполнение московских департаментов, удобно проследить по таблице (см. Таблицу 1). После реформы 1805 года московские департаменты Сената стали высшей судебной и надзорной инстанцией, «верховным правлением» присутственных мест *большей части* Российской империи.

Не случайным в этом свете представляется увеличение количества сенаторских ревизий губернских присутственных мест. Ещё до реформы 1805 года, а именно в 1801 – 1805 гг., было проведено 11 сенаторских ревизий²⁵, при этом 7 ревизованных губерний – Вятская, Слободско-Украинская, Саратовская, Калужская, Казанская, Воронежская, Курская – впоследствии были отнесены к ведению московских департаментов (остальные четыре ревизии были проведены соответственно в Финляндской и Петербургской губерниях, в Сибири, а также в Берг-коллегии). Вскоре после сенатской реформы, 1 августа 1805 года, была издана новая «Высочайше утвержденная инструкция сенаторам, назначаемым для осмотра губерний»²⁶. Исследователь истории сенаторских ревизий Э.С. Паина соотносит издание инструкции с учреждением министерств и объясняет повышенную активность ревизионной деятельности тем, что «министерства, как центральные органы управления, более соответствовавшие абсолютной монархии, ещё не развернули своей деятельности», а также «стремлением Александра I и его «молодых друзей», собиравшихся в Негласном комитете, быстрее привести все звенья государственного аппарата в соответствие с предпринятой им реформой»²⁷.

²⁵ История Правительствующего Сената... Т. 4. С. 503.

²⁶ ПСЗ-I. Т. XXVIII. 1 августа 1805 г. №21 861.

²⁷ Паина Э.С. Сенаторские ревизии и их архивные материалы (XIX – начало XX в.) // Некоторые вопросы изучения исторических документов XIX – начала XX века: Сборник статей. Л., 1967. С. 157.



Таблица 1

**Сравнительная таблица штатов канцелярии московских департаментов Сената
за 1763, 1796, 1805 и 1819 гг.***

| | 1763 | | | 1796 | | | 1805 | | | | | 1819 | | | | | |
|----------------------------|------------------------|-----------------|------------------------------|------------------------|------------------|------------------------------|---------------------|-----------------------------|----|----|------------------------------|---------------------|----|------------------|-------------------|---------------|------------------------------|
| | Количество служащих | | Жалование одному в год | Количество служащих | | Жалование одному в год | Количество служащих | | | | Жалование одному в год | Количество служащих | | | | | Жалование одному в год |
| | | | | | | | | | | | | VI деп-т | | VII деп- т | VIII деп- т | Общ. Собр. | |
| | V деп- т | VI деп- т | | VI деп- т | VII деп- т | | VIII деп- т | Прибав. канц. VI д-та | | | | | | | | | |
| Обер- прокуроров | 1 | 1 | 1500 | — | — | — | 1 | 1 | 1 | — | 1500 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | ** 4000 |
| Обер- секретарей | 1 | 1 | 1200 | 1 | 2 | 1200 | 3 | 3 | 3 | 1 | 1200 | 2 | 2 | 3 | 3 | 1 | 3000 |
| Секретарей | 2 | 3 | 600 | 2 | 3 | 600 | 6 | 6 | 6 | 2 | 600 | 4 | 4 | 6 | 6 | 2 | 1500 |
| Экзекуторов VII класса | 1 | 1 | 450 | — | — | — | 1 | 1 | 1 | 1 | 450 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1200 |
| Переводчи- ков | 1 | 1 | 375 | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — | — |
| Протоколистов | 1 | 1 | 375 | — | — | — | 1 | 1 | 1 | 1 | 375 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1000 |
| Регистрато- ров | 1 | 1 | 300 | — | — | — | 1 | 1 | 1 | 1 | 300 | 1 | 1 | 1 | 1 | 1 | 800 |
| Канцелярис- тов | 6 | 3 | 250 | 4 | 4 | 250 | 15 | 12 | 12 | 5 | 250 | 10 | 10 | 12 | 12 | 4 | 700 |
| Подканцеля- ристов | 8 | 10 | 170 | 8 | 14 | 170 | 24 | 24 | 24 | 8 | 170 | 16 | 16 | 24 | 24 | 8 | 500 |
| Копиистов | 8 | 10 | 130 | 8 | 14 | 130 | 24 | 24 | 24 | 8 | 130 | 16 | 16 | 24 | 24 | 8 | 350 |
| Сторожей | 2 | 2 | 20 | — | — | — | 2 | 2 | 2 | 2 | 60 | 2 | 2 | 2 | 2 | 2 | 120 |
| Итого служащих, чел. | 32 | 34 | 71 | 23 | 37 | 60 | 78 | 75 | 75 | 29 | 257 | 54 | 54 | 75 | 75 | 29 | 287 |

*Таблица составлена по: ПСЗ-I. Т. XLIV. Книга штатов. Ч. 2. Отд. 4. К № 11 991. 15 декабря 1763 — за 1763 г.; К № 17 639. 13 декабря 1796 — за 1796 г.; К № 23 436. 6 января 1809 (С присовокуплением № 21 605 от 27 января 1805 и № 22 091 от 16 марта 1808) — за 1805 г.; К № 29 725. 4 января 1824 (С присовокуплением № 27 778 от 30 апреля 1819 года) — за 1819 г.

**Согласно штатам 30 апреля 1819 года, обер-прокуроры, помимо жалования, ежегодно получали 2000 рублей на стол.

Не отрицая важности этих мотивов, при анализе инструкции не следует упускать из виду то, какие отношения выстраивались этим документом между Сенатом, министерствами и самодержавной властью. В инструкции подчёркивалось, что сенаторы обязаны осматривать «равномерно все места и части, вверенные управлению министров по губерниям... и в каком состоянии каждая из них найдена будет, уведомлять министров, от коих те части зависят, и доносить Сенату» (п. 14). Данным пунктом подтверждалась надзорная позиция Сената по отношению к министерствам, заявленная ещё в указе «О правах и обязанностях Сената». Хотя сенаторы не имели прямого



права входить в дела министерств на местах (в отличие от присутственных мест, над которыми Сенат имел прямой надзор), однако часть возможных решительных действий по исправлению положения дел в губерниях, часто весьма плачевного, разрешалась пунктом 18 инструкции: «...Если бы чего в сих пунктах именно и не означено было, а сенаторы усмотрят и рассудят что-либо за достойное уважения, как по интересам и пользам государственным, так и по добру общему; в таковых обстоятельствах не должны они оставлять того без внимания, руководствуясь во всем важностью своей присяги, достоинством их звания и правилами чести». Ещё более важным представляется пункт 17: «По окончании в каждой губернии повеленного осмотра доносить его императорскому величеству о том, что найдётся достойным высочайшего сведения и внимания, а о дальнейших подробностях Правительствующему Сенату. Но ежели и в самое продолжение осмотра встретится какое обстоятельство, отлагательства нетерпящее, об оном донесения делать и не ожидая окончания осмотра всей губернии». Таким образом, сенаторы-ревизоры получали формальное право личных сношений с императором — даже отчёт Сенату был в этом отношении второстепенен. Фактически, ревизоры в данном случае являлись единственными проводниками административной власти на местах, при том, что систематического осмотра присутственных мест в провинции, кроме сенаторских ревизий, в рассматриваемый период не проводилось.

Однако при проведении ревизий на местах сенаторы столкнулись с целым комплексом проблем. Властные вертикали, которые должны были соединять местные органы управления с центральными, фактически отсутствовали — присутственные места, ответственные перед Сенатом, из-за упадка последнего были практически бесконтрольны; местные учреждения государственных ведомств были крайне слабо связаны с центром в отсутствие регулярных инспекций, а министерская система только вступала в свои права. О том, насколько сложным было положение в губерниях, даёт представление инструкция сенаторам, вышедшая 17 марта 1819 года²⁸. В отличие от достаточно общей инструкции 1805 г., новая инструкция содержит подробнейший «вопросник», предусматривающий вхождение сенаторов-ревизоров во множество требующих проверки дел губернии. Сравнивая две инструкции, можно сделать вывод, что в губерниях крайне неаккуратно велись ведомости решенным и нерешенным делам в губернском правлении; колодники, дела которых не решались в течение долгого времени, содержались под стражей в плачевных условиях, на нерегулярном питании; был недостаток образованных канцелярских служащих, состоявшие же на службе недополучали жалованье, и, как следствие, процветало лихоимство; в казенных палатах не велся учёт сборам, состоящим по губернии, при этом накапливались недоимки; в присутственных местах служащие пренебрегали наблюдением сроков заседания и нерегулярно посещали присутствие, и т.д. Отдельным пунктом сенаторам предписывалось осматривать «все вообще части, вверенные управлению министерств в губернии... исполняются ли в точности постановленные на оные части правила?... И буде сенаторы найдут что-либо тому противное, немедленно исправляя, доносят Сенату, и тогда же уведомляют министров, от коих те части зависят» (п. 17). Помимо ревизии губернии, сенаторам предписывалось ревизовать все уездные города, лежавшие на пути в губернию (п. 21), а по особым просьбам и соседние с губернией уезды (п. 25). Сенаторам позволялось смещать местных чиновников (п. 23), назначать по своему выбору новых из числа местного дворянства (п. 24); кроме того, в нужных случаях ревизор имел право «требовать содействия» не только от начальников внутренней стражи губернии, но и «от прочих воинских команд, в губернии расположенных» (п. 26).

Этот краткий обзор явственно показывает, с каким масштабом трудностей столкнулись сенаторы в российских губерниях; но он также даёт представление и о значении, которое члены Сената приобретали, исполняя свои обязанности в качестве ревизоров. Инструкция 1819 года в ещё большей мере, нежели инструкция 1805, наде-

²⁸ ПСЗ-I. Т. XXXVI. №27 722. 17 марта 1819 года.



ляла сенаторов прямой исполнительной властью, причем властью *немедленного действия* — сенаторам предписывалось сначала действовать, и только потом рапортовать о своих действиях в центр — Сенату, министрам или прямо на высочайшее имя.

Очевидно, что возросшее значение сенаторских ревизий напрямую связано с указами 8 сентября 1802 и 27 января 1805 года. Если первый, восстановив значение и авторитет Сената, формально обязал министров отчитываться перед Сенатом о своей деятельности, то второй, распределив губернии между департаментами Сената и создав отдельное политическое тело в виде московских департаментов, возглавляемых Общим собранием, укрепил позиции сенаторов-ревизоров в губерниях, подотчётных 6, 7 и 8 департаментам, получившим право осуществлять исполнительную власть на «своих» территориях.

Несмотря на кажущийся «технический» характер реформы 27 января 1805 года, её значение для функционирования Правительствующего Сената нельзя недооценивать. Структурная организация Сената, установленная в 1805 году, действовала вплоть до упразднения московских департаментов, которое постепенно произошло в 1870-х годах.

Подводя итог обзору реформы, можно заключить, что она:

1) чётко распределила дела по департаментам Сената, разгрузив петербургские департаменты от дел, принадлежавших к московским;

2) впервые основала распределение дел на территориальном принципе, который, учитывая огромную территорию империи и фактическую низкую скорость доставки дел из провинции в столицы, был гораздо более рационален, нежели институциональный;

3) выделила все административные функции Сената в 1 департамент, распределив дела судебные по остальным 7 департаментам. Фактически, этим было произведено разделение административной и судебной властей внутри самого Сената — подобное разделение было основной целью многих сторонников усиления Сената, стремившихся воплотить свои идеи ещё в период обсуждения проекта указа «О правах и обязанностях Сената»;

4) освободив сенаторов «судебных» департаментов от разбора общесенатских административных дел, позволила им сосредоточиться на проведении сенаторских ревизий — одного из самых действенных способов непосредственного осуществления исполнительной составляющей административной функции Сената как «верховного места империи». При этом нужно заметить, что в административных условиях первой четверти XIX века именно отдельным личностям (имевшим к тому же право личной переписки с царём практически по любым вопросам) удавалось сделать больше на благо государственной службы, нежели целым учреждениям, запутанным в сетях множества инстанций и согласований.

THE GOVERNING SENATE REFORM OF 1805

G. G. MANAEV

*Institute of Russian
History,
Russian Academy
of Sciences*

*e-mail:
manaev@gmail.com*

The article focuses on the position of the Governing Senate in the state structure of the Russian Empire in the beginning of the XIX century. The Governing Senate as the highest body of the state had to be reformed in the course of preparations for legislation reform. The reform took its place on January 27 1805, when an additional Senate department and Moscow Senate assembly were formed. For the first time in the Senate history, legal issues began to be distributed between Moscow and Petersburg Senate departments following a new-set geographic principle. The reform helped to divide administrative and judicial functions between Senate departments. The reform was also followed by intensification of Senate inspection of the civil service in Russian regions.

Keywords: the Governing Senate, Alexander the First, civil service, Governing Senate inspections, Moscow Senate Departments.